

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Gambaran Umum Lokasi dan Situs Penelitian

## 1. Gambaran umum Lokasi Penelitian

### a. Profil Kota Batu



**Gambar 5**  
**Peta Kota Batu**

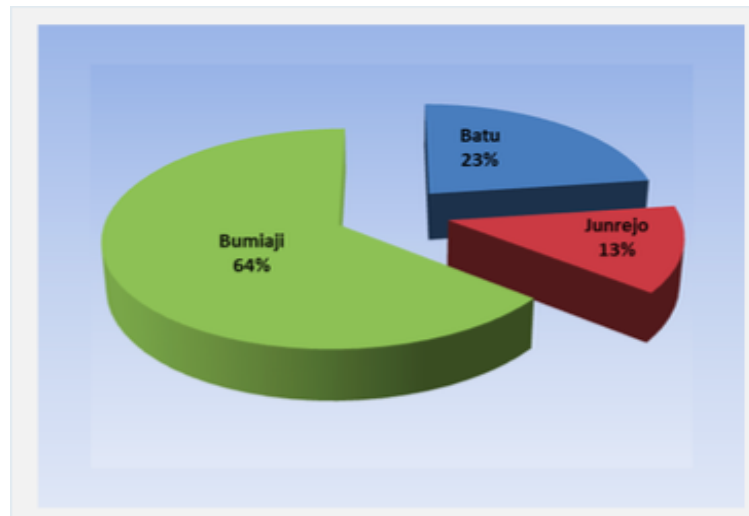
*Sumber: Badan Pusat Statistik Kota Batu 2016*

Kota Batu merupakan daerah otonom termuda di Provinsi Jawa Timur. Kota Batu merupakan salah satu kota yang baru terbentuk pada tahun 2001 sebagai pecahan dari Kabupaten Malang. Sebelumnya wilayah kota Batu merupakan bagian dari Sub Satuan Wilayah Pengembangan 1 (SSWP 1) Malang Utara. Kota Batu yang terletak

800 meter diatas permukaan air laut dan kondisi topografi sebagian besar wilayah pegunungan dan perbukitan, hal tersebut menjadikan Kota Batu terkenal sebagai daerah dingin. Kota Batu memiliki 3 (tiga) buah gunung yang telah dikenal dan telah diakui secara nasional. Gunung-gunung tersebut diantaranya adalah Gunung Panderman (2010 meter), Gunung Welirang (3156 meter), Gunung Arjuno (3339 meter) dan masih banyak lagi lainnya. Dengan kondisi topografi pegunungan dan perbukitan tersebut menjadikan Kota Batu terkenal sebagai daerah dingin. Temperatur rata-rata kota Batu 21,5°C, dengan temperatur tertinggi 27,2°C dan terendah 14,9°C. Rata-rata kelembaban nisbi udara 86% dan kecepatan angin 10,73 km/jam.

#### **a. Luas Wilayah dan Pembagian Administrasi**

Luas Kota Batu secara keseluruhan adalah sekitar 19.908,72 ha atau sekitar 0,42 persen dari total luas Jawa Timur. Daerah lereng dan perbukitan memiliki proporsi lebih luas dibandingkan dengan daerah dataran. Secara administratif, Kota Batu terdiri atas 3 (tiga) kecamatan, dan 24 (dua puluh empat) kelurahan/ desa.



**Gambar 6**  
**Pembagian Wilayah Kota Batu**  
*Sumber: Badan Pusat Statistik Kota Batu 2016*

Berdasarkan hasil penelitian Badan Pusat Statistik Kota Batu dalam Statistika Daerah Kota Batu 2016, Selama periode 2010-2013, baik jumlah kecamatan, desa dan kelurahan tidak ada perubahan. Kecamatan Bumiaji mempunyai jumlah desa yang paling banyak yaitu 9 desa sedangkan Kecamatan Batu terdiri dari 8 desa/ kelurahan dan Kecamatan Junrejo hanya terdiri dari 7 desa/kelurahan.

**c. Letak Geografis dan Batas Wilayah**

**Tabel 1**  
**Letak Geografis dan Batas Wilayah Kota Batu**

No	Garis Geografis	Koordinat
1.	Bujur Timur	112°17'10,90"
2.		122°57'11"
3.	Lintang Selatan	7°44'55,11"
4.		8°26'35,45

*Sumber: Badan Pusat Statistik Kota Batu 2016*

Secara Geografis Kota Batu terletak pada koordinat 112°17'10,90" hingga 122°57'11" bujur timur dan 7°44'55,11" hingga 8°26'35,45 lintang selatan. Kota Batu berbatasan dengan kabupaten Mojokerto dan pasuruan di arah utara dan kabupaten Malang di arah selatan, barat, dan timur.

#### d. Demografi

**Tabel 2**  
**Jumlah Penduduk Kota Batu**

No	Kecamatan	Laki-Laki	Perempuan	Jumlah
1	Batu	50.262	49.421	99.683
2	Bumiaji	31.204	30.674	61.878
3	Junrejo	27.007	26.401	53.408
Jumlah		108.473	106.496	214.969

*Sumber: Badan Pusat Statistik Kota Batu 2016*

Jumlah penduduk Kota Batu pada akhir Desember 2015 tercatat sebesar 214.969 jiwa. Terdiri dari 108.473 jiwa penduduk laki-laki dan 106.496 jiwa penduduk perempuan. Seluruhnya tersebar dalam tiga wilayah kecamatan, dengan jumlah persebaran masing-masing sebesar 50.262 jiwa penduduk laki-laki dan 49.421 jiwa penduduk perempuan untuk wilayah Kecamatan Batu, 31.204 jiwa penduduk laki-laki dan 30.674 jiwa penduduk perempuan untuk wilayah Kecamatan Bumiaji, serta 27.007 jiwa penduduk laki-laki dan 26.401 jiwa penduduk perempuan untuk wilayah Kecamatan Junrejo. Kecamatan Batu memiliki jumlah penduduk terpadat yakni dengan total penduduk sebanyak 99.683 jiwa, diikuti oleh Kecamatan Bumiaji sebanyak 61.878 jiwa, sisanya 53.408 jiwa berada di Kecamatan

Junrejo.

## **2. Gambaran Umum Situs Penelitian**

### **a. Gambaran Umum Badan Penanaman Modal Kota Batu**

Seiring dengan gencarnya upaya pemerintah dalam meningkatkan pelayanan khususnya di bidang perizinan, maka dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, hal ini memberikan dorongan dan motivasi yang kuat bagi Pemerintah daerah untuk segera merealisasikan Pelayanan Terpadu Satu Pintu.

Badan Penanaman Modal (BPM) Kota Batu dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 4 Tahun 2013 tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Lembaga Teknis Daerah Kota Batu. Badan Penanaman Modal (BPM) bertugas memberikan pelayanan secara terpadu pada masyarakat/ badan hukum satu tempat oleh beberapa Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di lingkungan Pemerintah Kota Batu.

### **b. Dasar Hukum**

Dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya, Badan Penanaman Modal Kota Batu mengacu pada peraturan perundang-undangan yakni sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Pembentukan Kota Batu
2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah
3. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
4. Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah
5. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah
6. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah Antara Pemerintah, Pemerintah daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu
8. Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2013 tentang Perubahan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2009 tentang Perubahan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2008 tentang susunan Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan dan Lembaga Teknis Daerah Kota Batu.

**c. Kedudukan, Tugas, Pokok dan Fungsi**

Badan Penanaman Modal (BPM) Kota Batu merupakan salah satu unsur pendukung tugas Kepala Daerah dibidang Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu yang bertanggung jawab kepada Walikota Batu melalui Sekretaris Daerah, dalam melaksanakan tugasnya dibidang administrasi, dibina dan dikoordinasikan oleh Sekretaris Daerah. Sedangkan kewenangan tugas fungsi dari Unit Kerja Badan Penanaman Modal Kota Batu itu sendiri yakni melaksanakan koordinasi dan penyelenggaraan pelayanan administrasi dibidang penanaman modal dan perizinan secara terpadu dengan prinsip koordinasi, integrasi, sinkronisasi, simplikasi, keamanan dan kepastian. Dipimpin oleh seorang kepala kantor yang berada di bawah Walikota dan bertanggung jawab kepada Walikota melalui Sekretaris daerah.

Badan Penanaman Modal (BPM) Kota Batu sebagai perangkat Daerah Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu adalah perangkat pemerintah daerah yang memiliki Tugas dan Fungsi mengelola semua bentuk pelayanan perizinana dan pengadaan barang/jasa dengan sistem satu pintu. Dimana, Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu merupakan kegiatan penyelenggaraan perizinana yang proses pengelolaannya



mulai dari tahap permohonan sampai ke tahap terbitnya dokumen dilakukan dalam satu tempat.

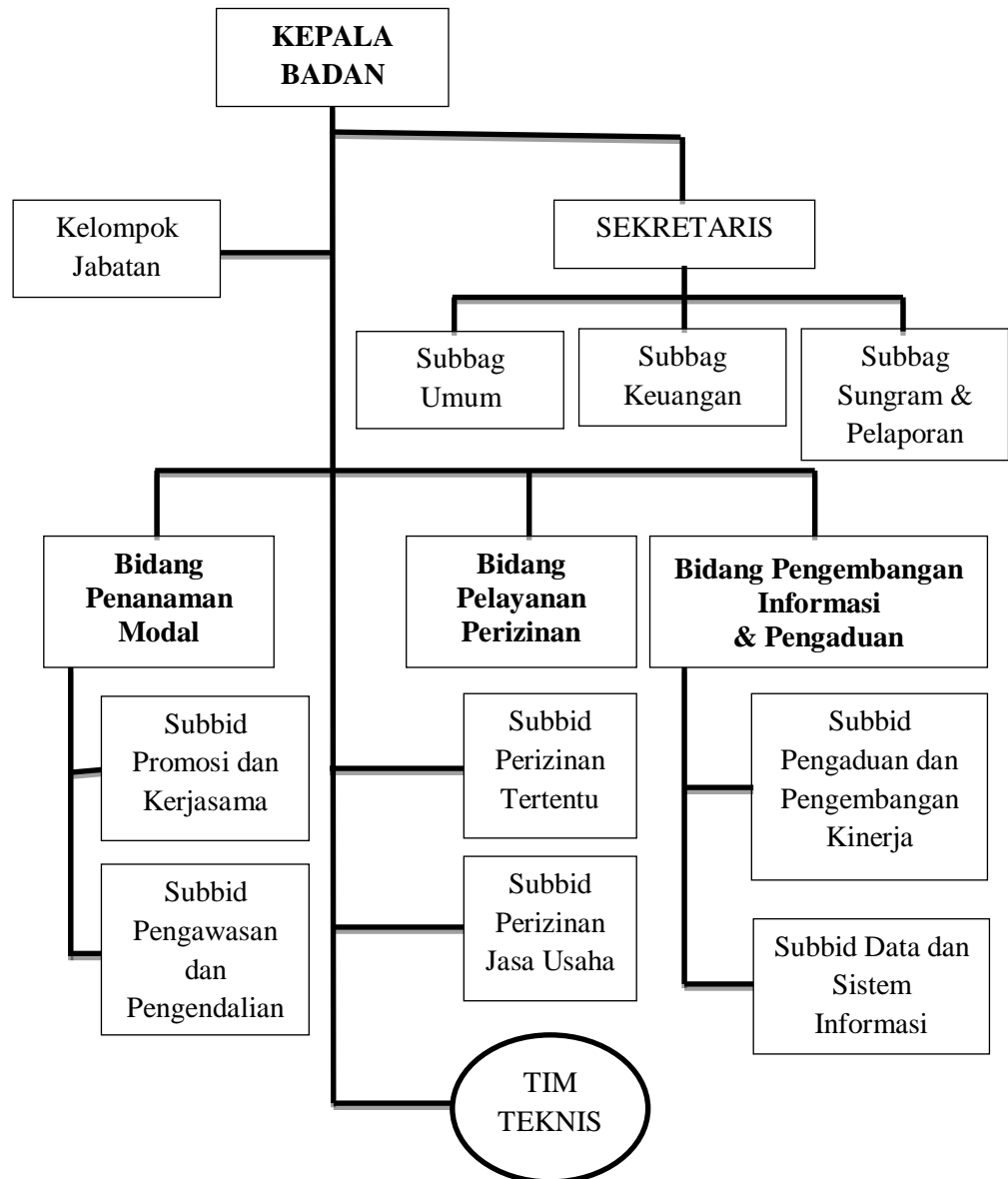
Berdasarkan Peraturan Walikota Batu Nomor 35 Tahun 2013, Badan Penanaman Modal mempunyai tugas merencanakan, merumuskan kebijakan, membina administrasi dan teknis, mengkoordinasikan, mengendalikan serta mengevaluasi penyelenggaraan urusan pemerintah daerah di bidang penanaman modal dan pelayanan perizinan. Selanjutnya, dalam melaksanakan tugas tersebut, Badan Penanaman Modal menyelenggarakan fungsi:

- a. Perumusan kebijakan, pengendalian dan pengevaluasian rencana strategis dan rencana kerja bidang penanaman modal dan pelayanan perizinan
- b. Pemantauan, pengendalian, dan evaluasi kinerja teknis bidang penanaman modal dan pelayanan perizinan sesuai dengan lingkup tugas
- c. Pemberian dukungan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Bidang Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu
- d. Pembinaan dan pelaksanaan tugas bidang penanaman modal dan pelayanan perizinan terpadu
- e. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Daerah di Bidang Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu

#### **d. Struktur Organisasi dan Tata Kerja**

Dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya, Badan Penanaman Modal Kota Batu didukung oleh struktur atau susunan organisasi yang memadai dan sumber daya yang dimiliki. Berdasarkan Peraturan Walikota Batu Nomor 35 Tahun 2013 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Badan Penanaman Modal Kota Batu, maka susunan dari organisasi Inspektorat Kota Batu terdiri dari:

- a. Kepala Dinas
- b. Sekretariat, membawahi 3 sub bagian, yaitu :
  - 1) Sub Bagian Program dan Pelaporan
  - 2) Sub Bagian Keuangan
  - 3) Sub Bagian Umum dan Kepegawaian
- c. Bidang Penanaman Modal, membawahi 2 sub bidang, yaitu :
  - 1) Sub Bidang Pengembangan, Promosi dan Kerjasama Investasi
  - 2) Sub Bidang Pengawasan dan Pengendalian
- d. Bidang Pelayanan Perizinan, membawahi 2 sub bidang, yaitu :
  - 1) Sub Bidang Pelayanan Perizinan Tertentu
  - 2) Sub Bidang Pelayanan Perizinan Jasa Umum
- e. Bidang Pengembangan, Informasi, dan Pengaduan, membawahi 2 sub bidang, yaitu :
  - 1) Sub Bidang Data dan Sistem Informasi
  - 2) Sub Bidang Pengaduan dan Pengembangan Kinerja.
- f. Tim Teknis.



**Gambar 7**  
**Bagan Struktur Organisasi Badan Penanaman Modal Kota Batu**

*Sumber: Data Sekunder pada RENJA Badan Penanaman Modal Tahun 2016*

## **e. Visi Misi Badan Penanaman Modal Kota Batu**

### **1) Visi Badan Penanaman Modal Kota Batu**

Visi adalah pandangan jauh ke depan tentang cita-cita yang ingin dicapai oleh Badan Penanaman Modal (BPM) Kota Batu.

Visi BPM Kota Batu dirumuskan sebagai berikut

*“Menuju Instansi Pelayanan Investasi Daerah Yang Prima dan Berkualitas Dalam Kinerja dan Citra”*

Rumusan Visi diatas merupakan hasil penjabaran dari Visi Pemerintah Kota Batu Tahun 2012-2017 yaitu:

*“Kota Batu Sentra Pertanian Organik Kepariwisataaan Internasional Ditunjang Oleh Pendidikan Yang Tepat Guna Dan Berdaya Saing DiTopang Oleh Sumberdaya (Alam, Manusia Dan Budaya) Yang Tangguh Diselenggarakan Oleh Pemerintah Yang Baik, Kreatif, Inovatif, Dijiwai Oleh Keimanan Dan Ketakwaaan Kepada Tuhan Yang Maha Esa”.*

### **2) Misi Inspektorat Kota Batu**

Adapun Misi Badan Penanaman Modal (BPM) dirumuskan sebagai berikut:

- a. meningkatkan standar dan mutu pelayanan perizinan yang prima melalui peningkatan kualitas SDM aparatur yang profesional dan sistem kinerja yang proporsional
- b. mewujudkan profesionalisme pelayanan perizinan terpadu berbasis sistem informasi / teknologi informasi
- c. mewujudkan iklim penanaman modal yang kondusif dan berdaya saing untuk mendorong pertumbuhan ekonomi daerah

- d. menumbuhkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan melalui kepemilikan prizinan yang sesuai dengan ketentuan yang berlaku

### 3) Tujuan Badan Penanaman Modal Kota Batu

- a. Meningkatkan kualitas sumber daya aparatur pelayanan
- b. Meningkatkan kualitas pelayanan perizinan kepada masyarakat
- c. Meningkatkan partisipasi/kesadaran masyarakat dalam kepemilikan izin
- d. Meningkatkan iklim usaha yang kondusif bagi penanaman modal daerah

### f. Sumber Daya Manusia (SDM) Badan Penanaman Modal Kota Batu

Sumber daya manusia yang dimiliki oleh Badan Penanaman Modal Kota Batu berdasarkan Statistik Badan Penanaman Modal Kota Batu Tahun 2016, pada Tahun 2015 adalah berjumlah 49 orang (47 PNS dan 2 tenaga kontrak) dengan rincian sebagai berikut:

#### 1. Berdasarkan Jenis Kelamin:

Laki-laki : 26 Orang

Perempuan : 21 Orang

#### 2. Berdasarkan Tingkat Pendidikan Formal:

Pendidikan S2 : 2 Orang

Pendidikan S1 : 32 Orang

Pendidikan D III : 2 Orang

Pendidikan SLTA : 11 Orang

3. Berdasarkan Pendidikan dan Pelatihan Penjenjangan

Diklat pim III : 4 Orang

Diklat pim IV : 7 Orang

4. Berdasarkan Pangkat dan Golongan

**Tabel 3**  
**Jumlah Pegawai Berdasarkan Pangkat dan Golongan**

No	Golongan	Pangkat	Jumlah
1	Pembina	IV/a	2 Orang
2	Penata:		
	Penata Tk I	III/d	4 Orang
	Penata	III/c	7 Orang
	Penata Muda Tk I	III/b	6 Orang
	Penata Muda	III/a	13 Orang
3	Pengatur		
	Pengatur Tk I	II/d	1 Orang
	Pengatur	II/c	4 Orang
	Pengatur Muda Tk I	II/b	7 Orang
	Pengatur Muda	II/a	1 Orang
4	Tenaga Kontrak	-	2 Orang

*Sumber: Data sekunder Statistika Badan Penanaman Modal Kota  
Batu Tahun 2016*

## **B. HASIL PENELITIAN**

Pada tahap penyajian ini penulis akan memaparkan lalu kemudian mendeskripsikan hasil penelitian yang diperoleh berdasarkan hasil observasi, wawancara, dan dokumentasi untuk mendapatkan gambaran dan jawaban akhir dari permasalahan yang diteliti. Hasil penelitian ini dibatasi oleh fokus penelitian yang telah ditetapkan mengenai implementasi kebijakan izin mendirikan bangunan (IMB) di Kota Batu. Fokus penelitian yang akan dikaji oleh peneliti antara lain sebagai berikut:

### **1. Implementasi Kebijakan Izin Mendirikan Bangunan di Kota Batu**

Menurut Pakar ilmu kebijakan publik Van Meter dan Van Horn tahapan penting dalam siklus kebijakan publik adalah implementasi kebijakan. Implementasi sering dianggap hanya merupakan pelaksanaan dari apa yang telah diputuskan oleh legislatif atau para pengambil keputusan, seolah-olah tahapan ini kurang berpengaruh. Akan tetapi dalam kenyataannya, tahapan implementasi menjadi begitu penting karena suatu kebijakan tidak akan berarti apa-apa jika tidak dapat dilaksanakan dengan baik dan benar. Dengan kata lain implementasi merupakan tahap dimana suatu kebijakan dilaksanakan secara maksimal dan dapat mencapai tujuan kebijakan itu sendiri.

Pada penelitian ini, peneliti menggunakan model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn sebagai alat untuk menganalisis. Dalam model implementasi Van Meter dan Van Horn ini terdapat enam variabel yang membentuk hubungan antara kebijakan dengan pelaksanaan

(*performance*). Keenam variabel itu terdiri dari dua variabel utama dan empat variabel antara (Winarno, 2002:195). Dua variabel utama tersebut adalah standar dan tujuan kebijakan serta sumber daya. Sedangkan empat variabel lainnya meliputi komunikasi antara badan pelaksana, karakteristik agen pelaksana, kondisi sosial, politik dan ekonomi, dan sikap pelaksana. Berikut adalah hasil pembahasan dari model implementasi ini:

**a. Standar dan Tujuan Kebijakan**

Pemahaman ini dimaksudkan standar (ukuran-ukuran dasar) dan tujuan kebijakan yang digunakan dalam implementasi izin mendirikan bangunan di Kota Batu yang mengarah pada suatu ketepatan tujuan dan sasaran kebijakan. Dimana, menurut Van Meter dan Van Horn, setiap kebijakan publik harus memiliki standar dan tujuan yang harus senantiasa dicantumkan dengan jelas pada setiap program. Karena standar dan tujuan yang jelas akan mempermudah pelaksana untuk melaksanakan program tersebut. Kegagalan juga sering terjadi apabila standar dan tujuannya tidak jelas (Winarno, 2002: 197-198).

Variabel ukuran dasar dan tujuan ini menurut Van Meter dan Van Horn juga akan berdampak secara tidak langsung pada kecenderungan pelaksana melalui variabel komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan (Winarno, 2002:119).

Standar dan tujuan kebijakan Badan Penanaman Modal Kota Batu dalam Implementasi Kebijakan izin Mendirikan Bangunan di Kota Batu adalah Landasan hukum serta Undang-undang yang dijadikan



acuan dalam pengimplemntasian suatu kebijakan. Hal ini sesuai dengan yang diutarakan Ibu Dr Eny Rachyuningsih, M.Si selaku Kepala badan Penanaman Modal Kota Batu, bahwa:

*“Standar kebijakan yang kami gunakan sudah sesuai dengan regulasi, yaitu berdasarkan pada Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 4 Tahun 2011, yang didalamnya menjelaskan hal-hal yang berhubungan dengan IMB. Selain itu, di dalam pelaksanaannya kami juga mengacu pada kebijakan lain, seperti Peraturan Pemerintah RI Nomor 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung, dan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 05/Prt/M/20016 tentang Izin Mendirikan Bangunan Gedung. Dalam peraturan tersebut dijelaskan secara mendetail tentang hak dan kewajiban masyarakat maupun Badan Penanaman Modal yang merupakan unsur pendukung Walikota dalam bidang perizinan. Sedangkan dalam proses permohonan IMB, masyarakat bisa melihat persyaratannya pada BPM Kota Batu”.* (Wawancara dilaksanakan pada tanggal 11 September 2017 Pukul 13:00).

Dari penjelasan Ibu Eny diatas, dapat dipahami bahwa keseluruhan aturan tersebut dijadikan pijakan untuk melaksanakan kebijakan terkait dengan izin mendirikan bangunan di Kota Batu, sehingga dalam pelaksanaannya memiliki kekuatan hukum yang jelas. karena segala tugas dan fungsi BPM Kota Batu mengacu pada peraturan yang berlaku. Namun peneliti melihat bahwa pelaksanaan kebijakan tentang IMB belum sesuai dengan apa yang tertuang dalam kebijakan, karena masih banyaknya masyarakat yang melakukan pelanggaran tetapi tidak diberikan sanksi yang tegas.

Sedangkan hasil wawancara yang dilakukan peneliti dengan Ibu Syifai Aviyati, S.E selaku Kepala Seksi Pengembangan Kinerja Badan Penanaman Modal Kota Batu, mengatakan bahwa:

*“Kebijakan ini sesungguhnya dapat dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang berlaku, namun sampai hari ini banyak hal-hal yang terdapat dalam kebijakan itu tidak dilaksanakan dengan baik, jadi semudah apapun masyarakat dapat memahami kebijakan tersebut jika tidak ada upaya yang serius untuk melaksanakan kebijakan tersebut, akan mengakibatkan tidak tercapai dari kebijakan itu sendiri”.* (Wawancara dilaksanakan pada tanggal 12 September 2017 Pukul 10:00).

Jadi, pernyataan yang disampaikan informan di atas, memberikan gambaran bahwa implementasi kebijakan izin mendirikan bangunan yang ada di Kota Batu belum sepenuhnya sesuai dengan apa yang tertuang dalam peraturan daerah tentang izin mendirikan bangunan. Olehnya, diharapkan adanya kesungguhan dari pihak dalam hal ini Badan Penanaman Modal yang merupakan unsur pendukung Walikota dalam bidang perizinan untuk melaksanakan kebijakan tersebut sesuai dengan regulasi yang ada, sehingga regulasi tersebut tidak hanya sebatas tulisan yang ada diatas kertas tanpa ada implementasi yang maksimal.

#### **b. Sumber-sumber Kebijakan**

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Tetapi ketika

kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumber daya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan.

Van Meter dan Van Horn *dalam* Subarsono (2011:100) menyatakan bahwa implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya manusia (*human resources*) maupun dukungan sumber daya non-manusia (*non-human resources*). Selain sumber daya manusia, sumber daya lain juga patut untuk diperhitungkan dalam melaksanakan kebijakan IMB, seperti sumber daya finansial dan sumber daya waktu, karena ketika sumber daya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia, namun tidak didukung dengan sumber daya finansial dan sarana dan prasarana dalam melaksanakan kebijakan, maka akan menjadi persoalan yang pelik untuk meralisasikan apa yang hendak menjadi tujuan kebijakan IMB itu sendiri.

Pendapat yang disampaikan oleh Ibu Dr Eny Rachyuningsih, M.Si selaku Kepala badan Penanaman Modal Kota Batu terkait dengan kemampuan pegawai yang didasarkan pada keahlian dan tingkat pendidikan, beliau mengatakan bahwa:

*“Secara keseluruhan pegawai yang ada di Badan Penanaman Modal Kota Batu sebagian besar berlatar belakang pendidikan sarjana (S1), dan latar belakang pendidikan mereka sudah sesuai dengan apa yang kami butuhkan, sehingga dalam hal kemampuan untuk melaksanakan tugas dan fungsinya sangat dapat diandalkan, karena para pegawai ditempatkan sesuai dengan keahliannya dan disiplin ilmunya. Tetapi yang menjadi masalah adalah Tim Teknis Badan Penanaman Modal masih kurang tenaga/aparat yang melakukan penertiban dan pengawasan di lapangan. Dengan demikian, besar harapan kami mereka dapat memperlihatkan kinerja yang maksimal sesuai dengan tugasnya masing-masing.*

(wawancara dilaksanakan pada tanggal 11 September 2017 Pukul 13:30).

Berdasarkan jawaban yang disampaikan Ibu Eny di atas, dapat disimpulkan bahwa latar belakang pendidikan dan keahlian sangat berpengaruh dalam meningkatkan kinerja pegawai. Dengan demikian, sumber daya manusia dalam implementasi kebijakan maupun dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya, disamping harus cukup juga harus memiliki keahlian dan kemampuan untuk melaksanakan tugas dari atasan (pimpinan). Oleh karena itu, sumber daya manusia harus ada ketepatan dan kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan dan keahlian yang dimiliki sesuai dengan tugas pekerjaan yang ditanganinya.

Berbeda halnya dengan yang dikatakan oleh Ibu Lilis Sulistyorini sebagai Staf Teknis Bidang Pembangunan BPM Kota Batu bahwa:

*“Kualitas kerja petugas di bidang IMB ini sudah sangat terstruktur. Setiap staf sudah bertanggung jawab atas tugas dan fungsinya. Sehingga secara tidak langsung pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dalam IMB bisa dikatakan sudah baik”.* (wawancara dilaksanakan pada tanggal 13 September 2017 Pukul 13.00).

Atas dasar keterangan diatas terdapat pendapat yang berbeda mengenai sumber daya manusia pada BPM Kota Batu. Pada dasarnya pelayanan publik yang diberikan oleh petugas BPM khususnya dalam pengurusan IMB sejauh ini sudah sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing bisangnya. Sama halnya dengan yang dikatakan

oleh Bapak Tony Taufiq selaku masyarakat yang mengajukan IMB Kota Batu sebagai berikut:

*“Kualitas kerja petugas di bidang IMB ini sudah sangat terstruktur. Setiap ataf sudah bertanggung jawab atas tugas dan fungsinya. Sehingga secara tidak langsung pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dalam IMB bisa dikatakan sudah baik”. (wawancara dilaksanakan pada tanggal 15 September 2017 Pukul 08:30).*

Berbeda dengan hasil pengamatan peneliti, bahwa kebutuhan akan tenaga tim penertiban bangunan di Kota Batu jumlahnya masih terbatas, apabila dibandingkan dengan luas wilayah Kota Batu dan jumlah pembangunan yang setiap harinya selalu bertambah mengingat dalam kurun lima tahun terakhir Kota Batu menunjukkan perkembangan yang sangat pesat ditandai dengan semakin maraknya pembangunan fisik, baik perumahan, perkantoran, perhotelan, dan lain sebagainya. Senada dengan apa yang dikemukakan oleh Ibu Dr Eny Rachyuningsih, M.Si selaku Kepala badan Penanaman Modal Kota Batu, terkait dengan sumber daya manusia, bahwa:

*“Pada dasarnya sumber daya yang ada Badan Penanaman Modal Kota Batu sudah memadai, dapat dilihat dari tingkat pendidikan para pegawainya, mayoritas berlatar belakang pendidikan sarjana, jadi apabila dilihat dari segi kuantitas dan kualitas sudah cukup seimbang. Hanya saja yang saya lihat selama ini Tim Teknis Badan Penanaman Modal yang merupakan unsur pendukung Walikota dalam bidang perizinan masih kekurangan tenaga yang melakukan pengawasan dan penertiban dilapangan, karena jumlah aparat yang setiap hari melakukan penertiban tidak sesuai dengan jumlah pembangunan di Kota Batu. (Wawancara dilaksanakan pada tanggal 11 September 2017 Pukul 14:00).*

Dengan demikian, sumber daya yang memengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan, selain sumber daya manusia adalah sumber

daya dana (*financial*) dan sumber daya peralatan (*seperti: komputer dan kelengkapannya, kendaraan operasional untuk tinjau lapangan, ATK dan sarana komunikasi*) yang diperlukan untuk membiayai operasionalisasi pelaksanaan kebijakan.

Jadi efektivitas pelaksanaan kebijakan sangat tergantung pada sumber daya aparat yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan. Sekalipun aturan main pelaksanaan kebijakan sudah jelas dan kebijakan telah ditransformasikan dengan tepat, namun manakala sumber daya aparat, *financial*, sarana dan prasarana terbatas, baik dari jumlah maupun kualitas akan berdampak pada tidak efektifnya kebijakan tersebut.

### c. Karakteristik Badan Pelaksana

Dalam suatu implementasi kebijakan, agar dapat mencapai keberhasilan yang maksimal, maka harus diidentifikasi dan diketahui karakteristik agen pelaksana yang mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, semua itu akan mempengaruhi implementasi suatu kebijakan yang telah ditentukan. Karakteristik agen pelaksana dalam penelitian melihat pada kemampuan dan komitmen badan pelaksana dalam melaksanakan program/kebijakan yang sesuai dengan standar dan mekanisme yang berlaku, sehingga organisasi atau agen pelaksana dapat memahami dan mengerti terhadap tugas pokok, fungsi dan tanggung jawab masing-masing, baik secara individu maupun secara

kelembagaan. Terkait dengan tindakan tegas badan pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan, Bapak Oni Dwi Purwanto Selaku Masyarakat Desa Punten Bumiaji Kota Batu mengatakan bahwa:

*“Sejauh ini apa yang dilakukan Sektor Cipta Karya kurang tegas, karena saya belum pernah melihat bangunan yang dibongkar karena melanggar aturan, khususnya dilingkungan saya banyak bangunan yang melanggar tetapi tidak dibongkar. Seperti bangunan Indomaret di Jalan Raya Sidomulyo Kota Batu”. (Wawancara dilaksanakan pada tanggal 15 September 2017 Pukul 10:00).*

Tindakan atau sanksi yang diberikan kepada masyarakat yang melakukan pelanggaran sudah saatnya diterapkan, namun yang terjadi adalah sampai saat ini masih banyak bangunan yang berdiri tanpa IMB, tetapi tidak diberikan sanksi. Oleh karena itu, diharapkan adanya ketegasan dari BPM untuk memberikan tindakan yang tegas. Dalam melaksanakan penertiban bangunan, tim penertiban pemanfaatan ruang dibantu beberapa tenaga satuan Polisi Pamong Praja. Tujuan melibatkan SATPOL-PP adalah untuk menghindari hal-hal yang tidak diinginkan karena respon masyarakat terkait dengan tindakan yang dilakukan tim penertiban bangunan mendapatkan perlawanan dari pemilik bangunan. Namun dalam hal ini bangunan yang melanggar aturan tidak langsung dibongkar, tetapi terlebih dahulu diberikan teguran setelah itu melayangkan surat teguran kepada pemilik bangunan. Selanjutnya pandangan Ibu Lilis Sulistyorini sebagai Staf Teknis Bidang Pembangunan BPM Kota Batu tentang ketegasan badan pelaksana, bahwa:

*“Kalau dalam Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 4 tahun 2011 tentang Izin Mendirikan Bangunan, disitu memang ada sanksi administratif dan ada sanksi pidana, itu kompetensinya ada di BPM yang akan menentukan apa yang layak diberikan, karena tingkatannya juga ada teguran lisan, kemudian berlanjut pada pembongkaran sampai pada pembedaan, tapi sampai saat ini masih banyak pelanggaran yang terjadi tetapi tidak ditindak tegas”. (Wawancara dilaksanakan pada tanggal 13 September 2017 pukul 14:00)*

Hal yang serupa juga diungkapkan oleh Ibu Rosita Selaku Masyarakat Desa Puntan Bumiaji Kota Batu bahwa:

*“Tegas atau tidak tegasnya pemerintah dalam memberikan sanksi kepada masyarakat yang melanggar itu tergantung kasusnya. Apabila memang kasusnya perlu untuk tegas pemerintah akan bertindak dengan tegas, jadi dilihat dulu dalam tidaknya kasus yang terjadi”.*

Dari pernyataan informan tersebut, dapat disimpulkan bahwa segala bentuk pelanggaran seharusnya diberikan tindakan dan dapat dilaksanakan sesuai dengan regulasi yang ada yaitu dengan cara memberikan sanksi yang sesuai dengan bentuk pelanggaran yang dilakukan. Dan segala bentuk kewenangan terkait dengan pelanggaran IMB ada pada BPM. Oleh karena itu, menurut peneliti bahwa komitmen BPM, sejauh ini belum memperlihatkan sikap yang tegas dalam memberikan sanksi administrasi dan pidana kepada pihak-pihak yang dengan sengaja telah melakukan pelanggaran-pelanggaran.

#### **d. Komunikasi Antar Badan Pelaksana**

Komunikasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi dan komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses



implementasi, maka kesalahan-kesalahan yang akan terjadi sangat kecil. Dengan demikian, komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan IMB yang ada Badan Penanaman Modal Kota Batu. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang mereka akan kerjakan. Tugas dan tanggung jawab yang akan mereka kerjakan dapat berjalan dengan baik bila komunikasi berjalan dengan baik. Sesuai dengan apa yang disampaikan Ibu Dr Eny Rachyuningsih, M.Si selaku Kepala badan Penanaman Modal Kota Batu terkait dengan komunikasi antar organisasi, bahwa:

*“Salah satu bentuk koordinasi yang kami lakukan adalah melakukan komunikasi yang intens dengan instansi lain, misalnya instansi yang memiliki kewenangan untuk menerbitkan surat IMB. Tanpa komunikasi yang baik kami akan kesulitan melaksanakan kebijakan tersebut, misalnya melakukan koordinasi tentang hal-hal yang berhubungan dengan IMB dan izin HO. Selain itu, komunikasi juga kami lakukan di dalam internal kami, yaitu komunikasi antara bawahan dan atasan maupun sebaliknya, sehingga maksud dan tujuan dari kebijakan tersebut dapat tercapai dengan baik. Oleh karena itu, masalah sekecil apapun harus kami komunikasikan agar tidak terjadi hal-hal yang tidak sesuai dengan keinginan organisasi”.* (wawancara dilaksanakan pada tanggal 11 September 2017 Pukul 13: 40).

Fungsi koordinasi dan komunikasi antar organisasi dapat dipandang sebagai salah satu bagian perekat, penyelaras, atau pemaduan pelaksanaan kerja dari masing-masing unit kerja sehingga menjadi satu kesatuan mekanisme kerja yang kompak dan terarah kepada suatu tujuan serta target yang ditetapkan sebelumnya. Disamping itu melalui komunikasi berbagai masalah dan kendala

dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dapat diidentifikasi, dan kemudian dapat dirumuskan solusinya. Sesuai dengan informasi yang diperoleh peneliti, bahwa komunikasi yang dilakukan antar badan pelaksana yang setingkat belum sepenuhnya efektif, seperti koordinasi yang dilakukan Badan Penanaman Modal dengan Cipta Karya belum begitu maksimal, dapat dibuktikan dengan banyaknya pengaduan masyarakat yang masuk ke BPM, terkait dengan pelayanan IMB belum sepenuhnya mengedepankan asas penyelesaian yang cepat dan tuntas, sehingga masyarakat selaku pengadu harus menunggu dalam waktu yang cukup lama. Selain itu lambannya tim teknis yang berada di Sektor Cipta Karya dalam menanggapi laporan pengaduan yang telah disampaikan oleh petugas yang menerima pengaduan masyarakat. Hasil wawancara peneliti dengan Ibu Lilis Sulistyorini selaku Staf Teknis Pembangunan, terkait komunikasi antar organisasi, mengatakan bahwa:

*“Selama ini komunikasi yang dilakukan Sektor Cipta Karya memang belum begitu maksimal, ini bisa dilihat dari banyaknya laporan dan pengaduan masyarakat terkait IMB yang telah disampaikan, tetapi tidak mendapatkan respon yang positif. Sehingga masyarakat selaku pengadu tidak mendapatkan kepastian. (Wawancara dilaksanakan pada tanggal 11 September 2017 Pukul 14:00).*

Dengan demikian, prospek implementasi kebijakan yang efektif, sangat ditentukan oleh komunikasi para pelaksana kebijakan secara akurat dan konsisten (*accuracy and consistency*). Disamping itu, koordinasi merupakan mekanisme yang mempunyai posisi cukup

penting dalam implementasi kebijakan. Semakin baik koordinasi dan komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat, maka kesalahan akan semakin kecil, demikian sebaliknya. Selanjutnya terkait dengan sosialisasi yang dilakukan badan pelaksana kepada masyarakat, Ibu Arum Puspitaningrum sebagai Staf Administrasi Pembangunan mengatakan bahwa:

*“Salah satu alasan yang menyebabkan masyarakat tidak memahami tentang aturan izin mendirikan bangunan (IMB), karena minimnya sosialisasi yang dilakukan Badan Penanaman Modal yang merupakan unsur pendukung Walikota dalam bidang perizinan. Inilah yang menyebabkan masyarakat mendirikan bangunan semaunya tanpa mengikuti prosedur yang berlaku, seperti melanggar garis sempadan bangunan (GSB) dan mendirikan bangunan tidak sesuai dengan peruntukannya”.* (Wawancara dilaksanakan pada tanggal 12 September 2017 Pukul 09:00).

Faktor penentu keberhasilan sebuah organisasi dalam menjalankan fungsi dan perannya adalah seberapa besar atau seberapa sering lembaga/organisasi tersebut menjalin komunikasi baik secara internal maupun secara eksternal. Oleh karena itu, salah satu tugas pokok yang harus dilakukan untuk menyelenggarakan aktivitas dalam kegiatan tertentu guna untuk mencapai tujuan adalah sosialisasi. Seperti yang dikemukakan Ibu Syifai Aviyati, S.E selaku Kepala Seksi Pengembangan Kinerja Badan Penanaman Modal Kota Batu yang mengatakan bahwa:

*“Sebenarnya sosialisasi sudah dilakukan, namun minimnya partisipasi/kehadiran masyarakat di tempat diadakannya sosialisasi, sehingga hampir sebagian besar masyarakat di Kota Batu belum memahami tentang sanksi yang diberikan kepada*

*masyarakat apabila membangun tanpa IMB*". (Wawancara dilaksanakan pada tanggal 12 September 2017 Pukul 10:20).

Edward III dalam Widodo (2010:97) menyatakan bahwa komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi, antara lain dimensi transformasi (*transmission*), kejelasan (*clarity*), dan konsistensi (*consistency*).

Dimensi transmisi menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya kepada pelaksana (*implementors*) kebijakan, tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan, baik langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan publik tadi. Oleh karena itu, dimensi komunikasi mencakup transformasi kebijakan, kejelasan, dan konsistensi.

Dimensi transformasi menghendaki agar kebijakan publik dapat ditransmisikan kepada para pelaksana, kelompok sasaran, dan pihak lain yang terkait dengan kebijakan.

Dimensi kejelasan (*clarity*) menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada para pelaksana, target grup, dan pihak lain yang berkepentingan langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan dapat diterima dengan jelas sehingga di antara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan, dan sasaran serta substansi dari kebijakan publik tersebut. Jika tidak jelas, mereka tidak akan tahu apa yang seharusnya dipersiapkan dan dilaksanakan agar tujuan kebijakan dapat dicapai secara efektif dan efisien.

**e. Lingkungan ekonomi, sosial, politik**

Kondisi lingkungan mempunyai pengaruh yang sangat penting pada pelaksanaan kebijakan izin mendirikan bangunan. Van Meter dan Van Horn dalam Agustino (2012:144), mengatakan bahwa sejauhmana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, politik dan ekonomi yang tidak kondusif dapat mengakibatkan kinerja implementasi kebijakan menjadi gagal, karena upaya untuk mengimplementasikan suatu kebijakan harus memperhatikan suasana yang kondusif pada lingkungan eksternal. Seperti apa yang dikemukakan Bapak Suwito selaku masyarakat Desa Puntan, Bumiaji Kota Batu bahwa:

*“Sebenarnya kami selaku masyarakat sangat mendukung dengan adanya kebijakan ini, tetapi kalau aparat Badan Penanaman Modal yang merupakan unsur pendukung Walikota dalam bidang perizinan tidak sungguh-sungguh melaksanakan kebijakan ini, masyarakat juga akan apatis yang mengakibatkan rendahnya dukungan kepada pemerintah”. (Wawancara dilaksanakan pada tanggal 15 September 2017 Pukul 14:30).*

Menurut peneliti, apa yang disampaikan oleh Bapak Triono Budi Santoso benar adanya, karena sejauh ini dukungan lingkungan eksternal belum memberikan respon positif terhadap kebijakan ini, karena kurangnya keseriusan dari badan pelaksana untuk menegakkan aturan, padahal dalam melaksanakan sebuah kebijakan, instansi pelaksana sangat mengharapkan adanya dukungan lingkungan eksternal untuk menunjang keberhasilan kebijakan. Penerimaan masyarakat terhadap pelaksanaan kebijakan IMB tidak hanya karena tujuan yang menggambarkan keberpihakan terhadap mereka, tetapi

diperlukan adanya sikap yang konsisten para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan sesuai dengan tujuan-tujuan dasarnya, sehingga tidak berhadapan dengan masalah-masalah yang menghambat pelaksanaan kebijakan. Oleh karena itu dukungan lingkungan eksternal sangat dibutuhkan untuk melaksanakan kebijakan ini. Seperti jawaban yang utarakan Ibu Rosita selaku masyarakat Desa Punten, Bumiaji Kota Batu bahwa:

*“Saya yakin masyarakat pasti mendukung dengan adanya kebijakan ini, asalkan BPM memberikan kemudahan yang sesuai dengan kemampuan masyarakat, karena setahu saya masyarakat tidak akan berani melakukan pelanggaran asalkan kebijakan tersebut betul-betul dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang berlaku”. (Wawancara dilaksanakan pada tanggal 15 September 2017).*

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa dukungan lingkungan eksternal sangat dibutuhkan dalam sebuah kebijakan, karena tanpa dukungan tersebut mustahil kebijakan izin mendirikan bangunan akan terlaksana sesuai dengan yang diinginkan, asalkan kebijakan tersebut dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang berlaku dan masyarakat sebagai kelompok sasaran mendapatkan dampak positif dari kebijakan ini. Selanjutnya Ibu Dr Eny Rachyuningsih, M.Si selaku Kepala badan Penanaman Modal Kota Batu memberikan pandangannya terkait dukungan lingkungan eksternal, kelompok kepentingan dan elit politik, bahwa:

*“Pada dasarnya masyarakat pasti akan mendukung kebijakan ini, jika masyarakat sebagai orang yang menerima dampak dari kebijakan ini diberikan pemahaman yang baik, dengan cara melakukan sosialisasi dengan melibatkan pihak-pihak yang terkait. Sehingga masyarakat paham dan mengerti apabila membangun*

*tanpa IMB akan mendapatkan sanksi yang berat. Dengan adanya sanksi tersebut masyarakat lambat laun akan memberikan dukungannya. Sedangkan dukungan dari kelompok kepentingan dan elit politik menurut saya itu juga sangat diperlukan, jadi harapan kita dengan adanya dukungan dari berbagai pihak semoga implementasi kebijakan ini dapat berjalan sesuai dengan porsinya ”. (Wawancara dilaksanakan pada tanggal 11 Spetember 2017 Pukul 14:30).*

Salah satu cara agar lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan, yaitu dengan memberikan pemahaman terkait dengan sanksi yang diberikan kepada pihak pihak yang tidak mematuhi peraturan dan melakukan sosialisasi sehingga masyarakat mau patuh dan taat terhadap aturan. Oleh karena itu, lingkungan ekonomi, sosial, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan.

#### **f. Sikap para pelaksana**

Van Meter dan Van Horn juga Edward III *dalam* Widodo (2010:104) menyatakan bahwa disposisi yang tinggi berpengaruh pada tingkat keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Disposisi diartikan sebagai kecenderungan, keinginan atau kesepakatan para pelaksana (*implementors*) untuk melaksanakan kebijakan. Oleh karena itu, jika implementasi kebijakan izin mendirikan bangunan di Kota Batu ingin berhasil, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan, tetapi mereka juga harus memiliki kemampuan dan kemauan melaksanakan kebijakan tersebut secara demokratis, antusias dan responsif kepada masyarakat. Adapun sikap pelaksana yang dimaksud dalam penelitian ini adalah mengacu pada sikap adil,

jujur dan transparan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dalam pelaksanaan kebijakan izin mendirikan bangunan. Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan Bapak Oni Dwi Purwanto Selaku Masyarakat Desa Punten Bumiaji Kota Batu, bahwa:

*“Apa yang dilakukan BPM selama ini terkesan kurang adil dan tidak transparan, karena banyak bangunan yang melanggar tetapi tidak diberikan sanksi”*. (Wawancara dilaksanakan pada tanggal 15 September 2017 Pukul 09:00).

Salah satu alasan sehingga banyaknya masyarakat yang melakukan pelanggaran, karena tidak adanya sanksi tegas yang diberikan kepada masyarakat, bahkan peneliti melihat bahwa aparat terkait dalam hal ini BPM memberikan ruang kepada para investor ataupun orang-orang yang memiliki kedekatan dengan pejabat tertentu untuk memberikan kesempatan melakukan pembangunan seperti yang terjadi pada pembangunan Indomaret di Jalan Raya Sidomulyo padahal Bapak Edy Rumpoko selaku walikota Batu menegaskan bahwa pada masa kepemimpinannya tidak mengeluarkan izin untuk toko modern, terlebih yang berdiri di Tahun 2017.

Hal serupa juga diungkapkan oleh Bapak Febri Hamzah selaku masyarakat kelurahan Temas Kota Batu, bahwa:

*“Memang benar dengan adanya toko modern sangat membantu warga yang akan membeli kebutuhan rumah tangga, apalagi di toko tersebut semua lengkap. Tapi, saya tetap kurang setuju jika toko modern berada dikampung. Sebab toko modern bisa membunuh penghasilan toko tradisional disekitaran lokasi tersebut”*. (Wawancara dilaksanakan pada tanggal 16 September 2017 Pukul 10:00)



sehingga peneliti berkesimpulan bahwa apa yang dilakukan BPM tidak mencerminkan keadilan bagi masyarakat. Sedangkan menurut Ibu Lilis Sulistyorini selaku Staf Teknis Pembangunan, bahwa:

*“Pemahaman Aparat BPM dalam melaksanakan tugas dan fungsi masing-masing sudah berjalan dengan baik, karena setiap beban pekerjaan yang diberikan kepada para pegawai sudah diatur melalui struktur organisasi, sehingga tugas yang menjadi tanggung jawabnya pasti dilakukan dengan baik. Hanya saja, yang menjadi masalah klasik selama ini adalah sikap adil, karena ada beberapa bangunan yang diberikan izin padahal menyalahi aturan bahkan tidak sesuai dengan peruntukannya”.* (Wawancara dilaksanakan pada tanggal 13 September 2017 Pukul 14:20)

Disposisi dapat diartikan sebagai keinginan atau kesepakatan para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan. Jika implementasi kebijakan IMB ingin berhasil secara efektif dan efisien, maka para pelaksana (*implementors*) tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai kemampuan untuk melakukan kebijakan itu, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk melaksanakan kebijakan tersebut secara transparan, jujur dan berkeadilan. Menurut peneliti, selama ini yang terjadi adalah bahwa peluang yang diberikan kepada para investor ternyata banyak yang menyalahi aturan namun tetap diberikan kesempatan karena adanya aturan main yang dilanggar. Selain itu, yang menjadi permasalahan pokok dalam hal ini menurut peneliti adalah izin itu ditempatkan sebagai instrumen untuk pendapatan daerah, padahal idealnya instrumen harus dijadikan sebagai alat pengendalian. Jika demikian adanya, apabila izin dijadikan instrumen pendapatan daerah, maka

BPM Kota batu, hanya terpacu untuk mengejar target PAD dan bukan untuk melakukan penataan bangunan.

## **2. Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan Izin Mendirikan Bangunan di Kota Batu**

### **a. Faktor Pendukung**

Faktor-faktor pendukung kebijakan baik dari sisi internal maupun eksternal, dianggap mampu memberikan suatu kontribusi positif terhadap upaya implementasi kebijakan izin mendirikan bangunan di Kota Batu. Hal ini disadari betul oleh Badan Penanaman Modal Kota Batu sehingga pada dasarnya faktor pendukung dianggap sebagai salah satu modal penting organisasi yang harus selalu dijaga keberadaannya, untuk menuju keberhasilan tercapainya tujuan BPM sebagai penyedia pelayanan perizinan di Kota Batu.

Berikut ini adalah faktor-faktor pendukung implementasi kebijakan izin mendirikan bangunan di Kota batu, yaitu:

#### **1. Dukungan Normatif.**

Dukungan normatif yang dimaksud adalah adanya Undang-Undang yang dipandang menjadi payung kepastian hukum dalam implementasi kebijakan izin mendirikan bangunan. Seperti yang diutarakan Ibu Syifai Aviyati, S.E selaku Kepala Seksi Pengembangan Kinerja Badan Penanaman Modal Kota Batu yang mengemukakan bahwa

“Salah satu pendukung BPM Kota Batu ketika melakukan tugasnya dalam menjalankan izin mendirikan bangunan

adalah pelaksanaan dan proses pengelolaan semua bentuk pelayanan perizinan yang di lakukan BPM di Kabupaten/Kota oleh Undang-Undang”. (Wawancara, Tanggal 12 Januari 2017, Pukul 09.00).

Beberapa peraturan yang dipandang menjadi payung dan sekaligus pendukung implementasi izin mendirikan bangunan di Kota Batu adalah:

1. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung
2. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung
3. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 24/PRT/M/2007 tentang Pedoman Teknis Izin Mendirikan Bangunan Gedung
4. Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 4 Tahun 2011 tentang Izin Mendirikan Bangunan
5. Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 9 Tahun 2011 tentang Retribusi Perizinan Tertentu

Dalam hal ini, peraturan pemerintah secara langsung menjadi payung kepastian hukum yang melindungi BPM Kabupaten/ Kota dalam menjalankan tugasnya dalam konteks bidang izin mendirikan bangunan di lingkup pemerintah daerah. Dengan adanya dukungan normatif tersebut, dapat menuntut BPM Kota Batu untuk lebih profesional dalam proses pengelolaan semua bentuk pelayanan perizinan.

## **2. Sumber Daya Finansial/ Anggaran**

Pada hakikatnya setiap organisasi atau instansi publik nasional maupun daerah pasti memiliki anggaran yang telah ditetapkan oleh undang-undang untuk memenuhi kebutuhan dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsi instansi tersebut. Demikian halnya dengan BPM Kota Batu, dalam penyelenggaraan berbagai program dan kegiatan bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Selanjutnya, dukungan anggaran menjadi salah satu faktor pendukung BPM dalam menjalankan tugas dan fungsinya sesuai yang diamanatkan Undang-Undang. Tanpa adanya anggaran, kinerja suatu pelaksanaan kebijakan dianggap tidak bisa dijalankan secara maksimal bahkan dapat mencapai suatu kegagalan. Seperti yang diutarakan Ibu Sari Anas Putri selaku Kepala Sub Bagian Keuangan yang mengemukakan bahwa:

“dengan adanya dukungan anggaran, menjadi suatu hal yang berperan penting dalam pelaksanaan tugas BPM Kota Batu. Tanpa adanya dukungan anggaran mustahil pelaksanaan tugas pokok dan fungsi BPMt dapat dilaksanakan”. (Wawancara, Tanggal 12 Januari 2017, Pukul 11.00)

## **3. Sumber Daya**

Upaya Badan Penanaman Modal Kota Batu selaku unsur pendukung Walikota dalam bidang perizinan terhadap implementasi Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 4 Tahun 2011 tentang Izin Mendirikan Bangunan terkait Pemenuhan Persyaratan dan Teknis

Bangunan yaitu dengan memberikan pelayanan perizinan yang mudah, cepat, transparan dan pasti kepada masyarakat agar tercipta kenyamanan dan masyarakat tidak malas untuk memenuhi persyaratan administratif miliknya.

Upaya selanjutnya yaitu pelayanan informasi (internet), dengan pemanfaatan internet tentang segala bentuk pelayanan perizinan tanpa harus datang ke kantor Badan Penanaman Modal Kota Batu. Selain itu dengan pemanfaatan internet diharapkan akan menciptakan efisiensi dan efektifitas kerja.

Sosialisasi secara langsung kepada masyarakat dilakukan oleh pihak Badan Penanaman Modal Kota Batu selain melalui internet seperti yang telah dijelaskan diatas juga melalui iklan layanan masyarakat, dengan adanya proses sosialisasi tersebut masyarakat dapat mendapatkan informasi mengenai berbagai mekanisme permohonan, Izin Mendirikan Bangunan, pemenuhan persyaratan administratif, pemberian sanksi dan yang lainnya. Upaya terakhir yang dilakukan oleh Badan Penanaman Modal Kota Batu yaitu memantau berkas-berkas perizinan yang telah dibuat dan melakukan peninjauan kembali oleh petugas terhadap Izin Mendirikan Bangunan yang mengalami perubahan fungsi bangunan. Harapan dari Badan Penanaman Modal agar masyarakat juga dapat lebih memahami dan mematuhi suatu kebijakan dari pemerintah, sebab suatu kebijakan juga belum tentu sepenuhnya kesalahan dari pemerintah. Pelaksanaan

kebijakan ini masih dirasa jauh dari sempurna, karena tingkat kepatuhan dan pemahaman dari masyarakat merupakan hal yang sangat penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan. Seperti harapan dari pihak Badan Penanaman Modal yang telah dijelaskan diatas, ketidakefektivitasan suatu kebijakan bukan sepenuhnya kesalahan pemerintah perlu ada dukungan dari masyarakat. Masyarakat juga harus sadar pentingnya hukum dalam keberlangsungan hidup. Dengan adanya hukum masyarakat akan merasa terlindungi terhadap suatu ancaman.

#### **b. Faktor Penghambat**

Faktor-faktor penghambat adalah sesuatu hal yang dipandang sebagai kendala dalam konteks pelaksanaan dan proses pengelolaan semua bentuk pelayanan perizinan yang di lakukan BPM Kota Batu di lingkup Pemerintahan Kota Batu.

Berikut ini adalah faktor-faktor penghambat implementasi kebijakan izin mendirikan bangunan di Kota batu, yaitu:

1. Pelayanan yang diberikan oleh Badan Penanaman Modal Kota Batu khususnya pada Izin Mendirikan Bangunan (IMB), pada dasarnya sudah transparan, namun hal ini belum diikuti akuntabilitas secara baik dalam pelayanan masih terkesan adanya diskriminasi atau adanya pembedaan.

2. Sedangkan hambatan yang ada didalam masyarakat sendiri yaitu masyarakat belum semuanya turut berpartisipasi dan sadar akan pentingnya pengurusan Izin Mendirikan Bangunan.
3. Hambatan selanjutnya yang dihadapi oleh Badan Penanaman Modal Kota Batu yaitu kurangnya sosialisasi yang dilakukan oleh pemerintah dalam hal ini Badan Penanaman Modal yang merupakan unsur pendukung Walikota dalam bidang perizinan.

### **C. Pembahasan**

#### **1. Implementasi Kebijakan Izin Mendirikan Bangunan di Kota Batu**

Landasan yang digunakan pemerintah daerah dalam membuat produk hukum daerah adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Produk Hukum Daerah. Dimana pada pasal 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dikatakan bahwa Pemerintah Pusat menetapkan kebijakan sebagai dasar dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan.

Salah satu variabel penting dalam keberhasilan suatu kebijakan adalah implementasi. Ini merupakan suatu kegiatan dari proses penyelenggaraan suatu program yang sah oleh suatu organisasi dengan menggunakan sumber daya serta strategis tertentu untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Suatu kebijakan publik dapat berbentuk program dan dapat berbentuk suatu ketetapan atau kebijakan yang berupa produk

hukum atau Undang-Undang dan termasuk juga Peraturan Daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Daerah di bentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi, kabupaten/kota dan tugas pembantuan. Peraturan daerah merupakan aturan penjelas dan penjabaran lebih dari undang-undang yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah dan berlaku setelah diundangkan dalam lebaran daerah.

Kota Batu sebagai salah satu daerah otonom berhak mengatur dan mengelola daerahnya dengan membuat dan mengeluarkan Peraturan Daerah sebagai salah satu kebijakan publik dalam rangka melakukan tugas pembantuan. Walikota Batu dengan persetujuan bersama dengan DPRD Kota Batu serta SKPD terkait membuat peraturan yang berkaitan dengan kebijakan izin mendirikan bangunan dengan diberlakukannya Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 4 Tahun 2011. Sedangkan Badan yang diberikan kewenangan dalam melaksanakannya adalah Badan Penanaman Modal Kota Batu

Badan Penanaman Modal Kota Batu dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 4 Tahun 2013 tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Lembaga Teknis Daerah Kota Batu. Berdasarkan Peraturan Walikota Batu Nomor 35 Tahun 2013, BPM mempunyai tugas dalam merencanakan, merumuskan kebijakan, membina administrasi dan teknis, mengkoordinasikan, mengendalikan serta mengevaluasi penyelenggaraan



urusan pemerintah daerah di bidang penanaman modal dan pelayanan perizinan salah satunya adalah implementasi kebijakan IMB di Kota Batu.

Pada penelitian ini, peneliti menggunakan model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn sebagai alat untuk menganalisis. Dalam model implementasi Van Meter dan Van Horn ini terdapat enam variabel yang membentuk hubungan antara kebijakan dengan pelaksanaan (*performance*). Keenam variabel itu terdiri dari dua variabel utama dan empat variabel antara (Winarno, 2002:195). Dua variabel utama tersebut adalah standar dan sasaran kebijakan serta sumber daya. Sedangkan empat variabel lainnya meliputi komunikasi antara badan pelaksana, karakteristik agen pelaksana, kondisi sosial, politik dan ekonomi, dan sikap pelaksana.

Van Meter dan Van Horn *dalam* Winarno (2008:146) menyatakan bahwa implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Berdasarkan uraian tersebut, maka aspek-aspek kebijakan Van Meter dan Van Horn akan dikaitkan dengan hasil penelitian penulis dengan judul Implementasi Kebijakan Retribusi Izin Mendirikan Bangunan (IMB) pada Badan Penanaman Modal, yang akan diuraikan sebagai berikut:

#### **a. Standar dan Sasaran Kebijakan**

Van Meter dan Van Horn dalam Widodo (2010:105) menjelaskan bahwa pemahaman tentang maksud umum dari suatu standar dan tujuan kebijakan adalah penting. Implementasi kebijakan yang berhasil, bisa jadi gagal (*frustrated*) ketika para pelaksana (*officials*), tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar dan tujuan kebijakan. Standar dan tujuan kebijakan memiliki hubungan yang erat dengan disposisi para pelaksana (*implementors*). Arah disposisi para pelaksana (*implementors*) terhadap standar dan tujuan kebijakan juga merupakan hal yang *crucial*. Implementor mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan, disebabkan karena mereka menolak atau tidak mengerti apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan.

Kebijakan izin mendirikan di Kota Batu oleh Badan Penanaman Modal sudah sesuai dengan standar pelaksanaan kebijakan berdasarkan regulasi diantaranya:

- a. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung
- b. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung
- c. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 24/PRT/M/2007 tentang Pedoman Teknis Izin Mendirikan Bangunan Gedung
- d. Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 4 Tahun 2011 tentang Izin Mendirikan Bangunan

e. Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 9 Tahun 2011 tentang Retribusi Perizinan Tertentu

Dalam memahami standar dan sasaran kebijakan dapat dipahami bahwa keseluruhan aturan tersebut dijadikan pijakan untuk melaksanakan kebijakan terkait dengan izin mendirikan bangunan di Kota Batu, sehingga dalam pelaksanaannya memiliki kekuatan hukum yang jelas. Karena standar dan tujuan yang jelas akan mempermudah pelaksana untuk melaksanakan program tersebut. Kegagalan juga sering terjadi apabila standar dan tujuannya tidak jelas (Winarno, 2002: 197-198).

Kebijakan ini pada dasarnya diperuntukkan kepada masyarakat yang ingin mendirikan bangunan atau memperluas bangunannya. Besar kecilnya suatu bangunan yang akan dibangun atau diperluas bahkan direnovasi harus disahkan oleh BPM dalam bentuk surat IMB. Seperti yang tercantum pada Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 4 Tahun 2011 izin mendirikan bangunan adalah perizinan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah kepada pemilik bangunan untuk membangun baru, mengubah, memperluas, mengurangi, dan/atau merawat bangunan gedung sesuai dengan persyaratan administratif dan persyaratan teknis yang berlaku.

IMB dijadikan sebagai suatu bentuk legalitas, yang mana legalitas ini sangat berguna sebagai keabsahan kepemilikan bangunan atau dapat diartikan sebagai kepemilikan resmi bangunan tersebut. Dengan adanya IMB pada semua bangunan yang didirikan dapat diartikan pula bahwa

bangunan tersebut aman. Sehingga dapat meminimalisir atau bahkan menghindarkan masyarakat dari masalah penggusuran serta faktor-faktor keselamatan lainnya. Karena pada realitanya banyak sekali bangunan yang tidak mempunyai IMB sangat rawan akan masalah terlebih lagi penggusuran, sengketa tanah, ataupun bencana alam. Seperti halnya yang dikatakan ibu Syivai Aviyati selaku Staf Badan Penanaman Modal Kota Batu bahwa, Pada Kota Batu sudah sekitar 70% bangunan sudah mengantongi izin mendirikan bangunan dari BPM. Hal tersebut didukung dengan adanya proses pelayanan IMB yang diberikan oleh BPM yang seiring dengan berjalannya waktu kini telah dipermudah. Hal ini dikarenakan BPM telah mengeluarkan program yang dinamakan Pelayanan Perizinan terpadu Satu Pintu, dimana sudah dapat dipastikan akan mempermudah masyarakat dapat mengurus IMB pada satu tempat/satu atap. Dengan berbagai kemudahan dalam pengurusan IMB saat ini di Kota Batu, pada akhirnya berpengaruh terhadap banyak berdirinya bangunan-bangunan baru dikawasan-kawasan yang strategis.

Namun peneliti melihat bahwa implementasi kebijakan izin mendirikan bangunan yang ada di Kota Batu belum sepenuhnya sesuai dengan apa yang tertuang dalam peraturan daerah tentang izin mendirikan bangunan. Olehnya, diharapkan adanya kesungguhan dari pihak dalam hal ini Badan Penanaman Modal yang merupakan unsur pendukung Walikota dalam bidang perizinan untuk melaksanakan kebijakan tersebut sesuai dengan regulasi yang ada, sehingga regulasi tersebut tidak hanya sebatas

tulisan yang ada diatas kertas tanpa ada implementasi yang maksimal. Sungguh pun isi dari sebuah kebijakan sangat mudah untuk dipahami dan dimengerti tetapi apabila upaya untuk melaksanakan kebijakan tersebut terkesan setengah hati niscaya kebijakan tersebut tidak akan ada artinya.

#### **b. Sumber Daya**

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumber daya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan.

Van Meter dan Van Horn *dalam* Subarsono (2011:100) menyatakan bahwa implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya manusia (*human resources*) maupun dukungan sumber daya non-manusia (*non-human resources*).

##### **a. Sumber daya manusia**

Implementasi kebijakan tidak akan berhasil tanpa adanya dukungan dari sumber daya manusia yang cukup kualitas dan kuantitasnya. Kualitas sumber daya manusia berkaitan dengan ketrampilan, dedikasi, profesionalitas, dan kompetensi di bidangnya,

sedangkan kualitas berkaitan dengan jumlah sumber daya manusia apakah sudah cukup untuk melingkupi seluruh kelompok sasaran. Sumberdaya manusiasangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi, sebab tanpa sumber daya manusia yang handal implementasi kebijakan akan berjalan lambat.

Di tinjau dari kualitas sumber daya manusia yang ada pada Badan Penanaman Modal Kota Batu, kemampuan para pegawai dalam menyelesaikan tugas dapat dikatakan sudah cukup baik. Namun, kadang terdapat beberapa kendala khususnya dalam proses izin mendirikan bangunan. Seperti yang diutarakan Ibu Lilis Sulistyorini sebagai Staf Teknis Bidang Pembangunan BPM Kota Batu, yang mengemukakan bahwa:

“Dalam proses IMB di Kota Batu terletak pada kerja tim para pegawai yang yang menangani sudah dikatakan baik. Fasilitas teknologi juga tergolong sudah bagus, meskipun terkadang ada sedikit kendala seperti lambatnya jaringan internet, sarana untuk survei lapangan yang kurang, kemudian data dari masyarakat yang kurang lengkap sehingga pada akhirnya akan memakan waktu yang lebih lama. (Wawancara dilaksanakan pada tanggal 11 September 2017).

Selanjutnya, sumber daya manusia berkaitan dengan staf atau aparat pelaksana apakah sudah cukup tersedia atau perlu adanya penambahan staf implementor kebijakan. Ketersediaan jumlah staf yang cukup menjadi faktor penentu suatu kebijakan. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan

oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten dibidangnya.

Namun jumlah staf yang memadai belum menjamin keberhasilan implementasi suatu kebijakan, staf harus mempunyai ketrampilan dan kompetensi dibidangnya masing-masing. Sumber daya manusia yang dimiliki oleh Badan Penanaman Modal Kota Batu berdasarkan Statistik Badan Penanaman Modal Kota Batu Tahun 2016, pada Tahun 2015 adalah berjumlah 49 orang diantaranya 47 PNS dan 2 tenaga kontrak, secara keseluruhan sebagian besar berlatar belakang pendidikan (S1) dimana penempatan pegawai di BPM Kota Batu disesuaikan dengan keahlian dan disiplin ilmunya, sehingga dalam melaksanakan tugas dan fungsi masing masing sangat dapat diandalkan. Namun disisi lain masih terdapat beberapa permasalahan seperti Tim Teknis Badan Penanaman Modal masih kurang tenaga/aparat yang melakukan penertiban dan pengawasan di lapangan.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa latar belakang pendidikan dan keahlian sangat berpengaruh dalam meningkatkan kinerja pegawai. Dengan demikian, sumber daya manusia dalam implementasi kebijakan maupun dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya, disamping harus cukup juga harus memiliki keahlian dan kemampuan untuk melaksanakan tugas dari atasan (pimpinan). Oleh karena itu, sumber daya manusia harus ada ketepatan dan kelayakan antara

jumlah staf yang dibutuhkan dan keahlian yang dimiliki sesuai dengan tugas pekerjaan yang ditanganinya. Kebutuhan akan tenaga tim penertiban bangunan di Kota Batu jumlahnya masih terbatas, apabila bila dibandingkan dengan luas wilayah Kota Batu dan jumlah pembangunan yang setiap harinya selalu bertambah.

b. Sumber daya finansial/ Anggaran

Selain sumber daya manusia adalah sumber daya dana (*financial*) dan sumber daya peralatan. Dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang Izin Mendirikan Bangunan seluruh biaya yang digunakan dialokasikan melalui anggaran operasional badan atau instansi terkait dan diperlukan untuk membiayai operasionalisasi pelaksanaan kebijakan, sedangkan sumber daya peralatan dalam implementasi kebijakan ini sudah dikatakan bagus karna didukung oleh fasilitas sesuai apa yang dibutuhkan (*seperti: komputer dan kelengkapannya, kendaraan operasional untuk tinjau lapangan, ATK dan sarana komunikasi*) meskipun terkadang ada sedikit kendala seperti lambatnya jaringan internet, sarana untuk survei lapangan yang kurang, kemudian data dari masyarakat yang kurang lengkap sehingga pada akhirnya akan memakan waktu yang lebih lama.



### c. **Karakteristik Badan Pelaksana**

Ditinjau dari perspektif model implementasi Van Meter dan Van Horn, maka kompetensi staf dan dukungan dari para personil pelaksana dalam implementasi suatu kebijakan merupakan salah satu unsur yang spesifik dari variabel karakteristik organisasi pelaksana yang mungkin mempengaruhi suatu organisasi (Winarno, 2002: 116).

Menurut Van Meter dan Van Horn, implementasi yang berhasil seringkali membutuhkan mekanisme dan prosedur lembaga. Hal ini sebenarnya akan mendorong kemungkinan yang lebih besar bagi pejabat tinggi (atasan) untuk mendorong pelaksana (pejabat bawahan) bertindak dengan suatu cara yang konsisten dengan ukuran dasar dan tujuan kebijakan. Selanjutnya Van Meter dan Van Horn mengentengkan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan:

- 1) Kompetensi dan ukuran staf suatu badan
- 2) Tingkat pengawasan hierarkis terhadap keputusan-keputusan sub unit dan proses-proses dalam badan-badan pelaksana
- 3) Sumber-sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan diantara anggota (anggota legislatif dan eksekutif))
- 4) Vitalitas suatu organisasi
- 5) Tingkat komunikasi-komunikasi terbuka, yang didefinisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horizontal dan vertical secara bebas serta

tingkat kebebasan yang secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu diluar organisasi

- 6) Kaitan formal dan informal suatu badan pembuat keputusan atau pelaksana keputusan

Dalam suatu implementasi kebijakan, agar dapat mencapai keberhasilan yang maksimal, maka harus diidentifikasi dan diketahui karakteristik agen pelaksana yang mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, semua itu akan mempengaruhi implementasi suatu kebijakan yang telah ditentukan. Karakteristik agen pelaksana dalam penelitian melihat pada kemampuan dan komitmen badan pelaksana dalam melaksanakan program/kebijakan yang sesuai dengan standar dan mekanisme yang berlaku, sehingga organisasi atau agen pelaksana dapat memahami dan mengerti terhadap tugas pokok, fungsi dan tanggung jawab masing-masing, baik secara individu maupun secara kelembagaan.

Organisasi pelaksana utama dalam implementasi kebijakan izin mendirikan bangunan adalah Badan Penanaman Modal dan Badan Penanaman Modal Kota Batu dan Sektor Pekerjaan Umum, Cipta Karya, Pengairan dan Bina Marga. Kedua badan ini sangat berperan penting dan saling berhubungan satu sama lain dalam implementasi kebijakan izin mendirikan bangunan.

Terkait dengan tindakan tegas badan pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan izin mendirikan bangunan di Kota Batu

sejauh ini dinilai kurang tegas, karena belum pernah ada bangunan yang dibongkar karena melanggar aturan, Tindakan atau sanksi yang diberikan kepada masyarakat yang melakukan pelanggaran sudah saatnya diterapkan, namun yang terjadi adalah sampai saat ini masih banyak bangunan yang berdiri tanpa IMB, tetapi tidak diberikan sanksi. Oleh karena itu, diharapkan adanya ketegasan dari BPM untuk memberikan tindakan yang tegas. Dalam melaksanakan penertiban bangunan, tim penertiban pemanfaatan ruang dibantu beberapa tenaga satuan Polisi Pamong Praja. Tujuan melibatkan SATPOL-PP adalah untuk menghindari hal-hal yang tidak diinginkan karena respon masyarakat terkait dengan tindakan yang dilakukan tim penertiban bangunan mendapatkan perlawanan dari pemilik bangunan. Namun dalam hal ini bangunan yang melanggar aturan tidak langsung dibongkar, tetapi terlebih dahulu diberikan teguran setelah itu melayangkan surat teguran kepada pemilik bangunan.

#### **d. Komunikasi Antar Badan Pelaksana**

Berdasarkan hasil penelitian, penyelenggara implementasi IMB di kota Batu terdiri dari Badan Penanaman Modal Kota Batu dan Sektor Pekerjaan Umum, Cipta Karya, Pengairan dan Bina Marga. Menurut Goggins (1990) dalam Hill dan Hupe (2002) menyatakan komunikasi menjadi sangat penting bagi pelaksana sebuah kebijakan karena dari komunikasi permasalahan seperti kolaborasi dari setiap pelaksana terjadi.

Komunikasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi dan komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka kesalahan-kesalahan yang akan terjadi sangat kecil. Dengan demikian, komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan IMB yang ada Badan Penanaman Modal Kota Batu.

Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang mereka akan kerjakan. Pada BPM Kota Batu Salah satu bentuk koordinasi yang dilakukan adalah melakukan komunikasi yang intens dengan instansi terkait khususnya dalam IMB, komunikasi antara atasan dan bawahan maupun sebaliknya sehingga maksud dan tujuan dari kebijakan tersebut dapat tercapai dengan baik.

Edward III dalam Widodo (2010:97) menyatakan bahwa komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi, antara lain dimensi transformasi (*transmission*), kejelasan (*clarity*), dan konsistensi (*consistency*). Untuk mengukur sejauh mana keefektifan komunikasi peraturan daerah izin mendirikan bangunan di Kota Batu dapat dilihat pada dimensi berikut:

#### 1) Dimensi Transmisi

Dimensi transmisi menghendaki agar informasi tidak hanya disampaikan tidak hanya kepada pelaksana (*implementors*) kebijakan, tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak

lain yang berkepentingan. Peraturan daerah tentang izin mendirikan bangunan telah disosialisasikan kepada pihak terkait baik langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan publik salah satu bentuk transmisi adalah sosialisasi. Karena dalam pembuatan peraturan daerah tentang izin mendirikan bangunan ini melalui proses panjang dimulai dari perumusan atau penyusunan rancangan peraturan daerah sampai pada tahap pengesahan.

Dalam hal ini Badan Penanaman Modal Kota Batu sudah mengadakan sosialisasi di Pemkot Batu terkait prosos IMB, hanya saja waktu diadakannya sosialisasi tersebut seringkali masyarakat tidak hadir, sehingga hampir sebagian besar masyarakat di Kota Batu belum memahami tentang sanksi yang diberikan kepada masyarakat apabila membangun tanpa IMB, oleh karena itu sebaiknya Badan Penanaman Modal sesering mungkin melakukan sosialisasi dengan melibatkan peran serta masyarakat misalnya melibatkan ketua RW dan RT

## 2) Dimensi Kejelasan

Dimensi kejelasan menghendaki agar informasi yang jelas dan mudah dipahami oleh para pelaksana, dan pihak lain yang berkepentingan langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan dapat diterima dengan jelas sehingga di antara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan, dan sasaran serta substansi dari kebijakan publik tersebut. Jika tidak jelas, mereka tidak akan tahu apa

yang seharusnya dipersiapkan dan dilaksanakan agar tujuan kebijakan dapat dicapai secara efektif dan efisien.

Penekanan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang izin mendirikan bangunan yaitu pada penertiban bangunan di Kota Batu. Tindakan atau sanksi yang diberikan kepada masyarakat yang melakukan pelanggaran terlebih dahulu diberikan teguran setelah itu melayangkan surat teguran kepada pemilik bangunan. Namun sejauh ini komitmen BPM Kota Batu belum memperlihatkan sikap yang tegas dalam memberikan sanksi administrasi dan pidana kepada pihak-pihak yang dengan sengaja telah melakukan pelanggaran-pelanggaran.

### 3) Dimensi Konsistensi

Dimensi konsistensi menghendaki agar informasi yang disampaikan harus konsisten sehingga tidak menimbulkan kebingungan pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak terkait.

Informasi yang terkandung dalam Peraturan Daerah tentang Izin Mendirikan Bangunan di Kota Batu sudah dikatakan lengkap dimana didalam peraturan tersebut sudah memenuhi apa yang dibutuhkan dalam melakukan proses izin mendirikan bangunan di Kota Batu.

**e. Kondisi Sosial, Politik, dan Ekonomi**

Sangat jelas bahwa kondisi lingkungan mempunyai pengaruh yang sangat penting pada pelaksanaan kebijakan izin mendirikan bangunan. Van Meter dan Van Horn dalam Agustino (2012:144), mengatakan bahwa sukses tidaknya implementasi kebijakan dipengaruhi oleh kondisi-kondisi sebagai berikut:

- 1) Dukungan dan penolakan dari lembaga eksternal. Jika lembaga eksternal mendukung, maka pelaksanaan kebijakan-kebijakan akan berhasil. Sebaliknya, jika menolak maka kebijakan akan gagal. Oleh karena itu, agar sukses, pengambil kebijakan dan para pelaksananya harus melakukan penyamaan visi dan persepsi dalam kebijakan yang diambil.
- 2) Ketersediaan waktu dan sumber daya yang cukup.
- 3) Dukungan yang berbagai sumber daya yang ada. Makin banyak yang mendukung makin tinggi tingkat kesuksesannya
- 4) Kemampuan pelaksana kebijakan menganalisis kausalitas persoalan yang timbul dari pelaksanaan kebijakan. Makin mampu para pelaksana kebijakan menganalisis kausalitas antara satu kegiatan dengan kegiatan yang lain atau antara suatu kegiatan dengan dampaknya akan semakin tinggi tingkat keberhasilannya.
- 5) Kepatuhan para pelaksana kebijakan terhadap kesepakatan dan tujuan yang telah diciptakan dalam tingkat koordinasi.

Dalam implementasi kebijakan izin mendirikan bangunan di Kota Batu Sejahterama lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Agustino (2012: 144), mengatakan bahwa:

“Sejahterama lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, politik, dan ekonomi yang tidak kondusif dapat mengakibatkan kinerja implementasi kebijakan menjadi gagal, karena upaya untuk mengimplementasikan suatu kebijakan harus memperhatikan suasana yang kondusif pada lingkungan eksternal”.

Sejauh ini dukungan lingkungan eksternal belum memberikan respon positif terhadap kebijakan ini, karena kurangnya keseriusan dari badan pelaksana untuk menegakkan aturan, padahal dalam melaksanakan sebuah kebijakan, instansi pelaksana sangat mengharapkan adanya dukungan lingkungan eksternal untuk menunjang keberhasilan kebijakan.

Penerimaan masyarakat terhadap pelaksanaan kebijakan IMB tidak hanya karena tujuan yang menggambarkan keberpihakan terhadap mereka, tetapi diperlukan adanya sikap yang konsisten para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan sesuai dengan tujuan-tujuan dasarnya, sehingga tidak berhadapan dengan masalah-masalah yang menghambat pelaksanaan kebijakan.

Oleh karena itu dukungan lingkungan eksternal sangat dibutuhkan untuk melaksanakan kebijakan ini. karena tanpa dukungan tersebut mustahil kebijakan izin mendirikan bangunan akan terlaksana sesuai dengan yang diinginkan, asalkan kebijakan tersebut dilaksanakan sesuai



dengan peraturan yang berlaku dan masyarakat sebagai kelompok sasaran mendapatkan dampak positif dari kebijakan ini.

Salah satu cara agar lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan, yaitu dengan memberikan pemahaman terkait dengan sanksi yang diberikan kepada pihak-pihak yang tidak mematuhi peraturan dan melakukan sosialisasi sehingga masyarakat mau patuh dan taat terhadap aturan. Oleh karena itu, lingkungan ekonomi, sosial, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan.

**f. Disposisi/Sikap Pelaksana**

Salah satu faktor yang mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan adalah sikap implementor. Jika implementor setuju dengan bagian-bagian isi dari kebijakan maka mereka akan melaksanakan dengan senang hati tetapi jika pandangan mereka berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami banyak masalah dalam disposisi. Van Meter dan Van Horn juga Edward III dalam Widodo (2010:104) menyatakan bahwa disposisi yang tinggi berpengaruh pada tingkat keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Disposisi diartikan sebagai kecenderungan, keinginan atau kesepakatan para pelaksana (implementors) untuk melaksanakan kebijakan. Oleh karena itu, jika implementasi kebijakan izin mendirikan bangunan di Kota Batu ingin berhasil, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan, tetapi mereka juga harus memiliki kemampuan dan

kemauan melaksanakan kebijakan tersebut secara demokratis, antusias dan responsif kepada masyarakat. Adapun sikap pelaksana yang dimaksud dalam penelitian ini adalah mengacu pada sikap adil, jujur dan transparan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dalam pelaksanaan kebijakan izin mendirikan bangunan.

Namun peneliti melihat bahwa Apa yang dilakukan BPM selama ini terkesan kurang adil dan tidak transparan, karena banyak bangunan yang melanggar tetapi tidak diberikan sanksi sehingga banyak masyarakat yang melakukan pelanggaran, karena tidak adanya sanksi tegas yang diberikan kepada masyarakat, bahkan peneliti melihat bahwa aparat terkait dalam hal ini BPM memberikan ruang kepada para investor ataupun orang-orang yang memiliki kedekatan dengan pejabat tertentu untuk memberikan kesempatan melakukan pembangunan walaupun bangunan tersebut tidak sesuai dengan peruntukannya, sehingga peneliti berkesimpulan bahwa apa yang dilakukan BPM tidak mencerminkan kadilannya bagi masyarakat.

Selanjutnya mengenai pemahaman Aparat BPM dalam melaksanakan tugas dan fungsi masing-masing sudah berjalan dengan baik, karena setiap beban pekerjaan yang diberikan kepada para pegawai sudah diatur melalui struktur organisasi, sehingga tugas yang menjadi tanggung jawabnya pasti dilakukan dengan baik. Hanya saja, yang menjadi masalah klasik selama ini adalah sikap adil, karena ada beberapa

bangunan yang diberikan izin padahal menyalahi aturan bahkan tidak sesuai dengan peruntukannya.

Disposisi dapat diartikan sebagai keinginan atau kesepakatan para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan. Jika implementasi kebijakan IMB ingin berhasil secara efektif dan efisien, maka para pelaksana (implementors) tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai kemampuan untuk melakukan kebijakan itu, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk melaksanakan kebijakan tersebut secara transparan, jujur dan berkeadilan. Menurut peneliti, selama ini yang terjadi adalah bahwa peluang yang diberikan kepada para investor ternyata banyak yang menyalahi aturan namun tetap diberikan kesempatan karena adanya aturan main yang dilanggar. Selain itu, yang menjadi permasalahan pokok dalam hal ini menurut peneliti adalah izin itu ditempatkan sebagai instrumen untuk pendapatan daerah, padahal idealnya instrumen harus dijadikan sebagai alat pengendalian. Jika demikian adanya, apabila izin dijadikan instrumen pendapatan daerah, maka BPM Kota batu, hanya terpacu untuk mengejar target PAD dan bukan untuk melakukan penataan bangunan.

## **1. Analisis Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan Izin Mendirikan Bangunan di Kota Batu**

### **a. Analisis faktor-faktor pendukung**

#### **1) Dukungan Normatif**

Salah satu faktor pendukung untuk menunjang pelaksanaan tugas dari Badan Penanaman Modal (BPM) Kota Batu dalam Izin Mendirikan Bangunan di Kota Batu agar dapat berjalan secara maksimal yakni melalui dukungan normatif. Dukungan normatif yang dimaksud adalah tersedianya peraturan perundang-undangan baik berupa Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Menteri Dalam Negeri, Peraturan Walikota maupun Peraturan Daerah yang dipandang menjadi payung kepastian hukum dan jaminan BPM Daerah dalam menjalankan tugasnya dalam proses pengelolaan semua bentuk pelayanan perizinan di lingkup pemerintah daerah.

Seperti merujuk pada Peraturan Walikota Batu Nomor 35 Tahun 2013, yang menyatakan bahwa Badan Penanaman Modal mempunyai tugas merencanakan, merumuskan kebijakan, membina administrasi dan teknis, mengkoordinasikan, mengendalikan serta mengevaluasi penyelenggaraan urusan pemerintah daerah di bidang penanaman modal dan pelayanan perizinan.

Sehubungan dengan hal tersebut diatas, menunjukkan bahwa dengan adanya dukungan normatif yang dipandang menjadi payung kepastian hukum BPM dalam menjalankan semua bentuk pelayanan perizinan, dapat menuntut para aparat internal pemerintah di BPM Kota Batu untuk lebih profesional dalam melaksanakan suatu proses pengelolaan semua bentuk pelayanan perizinan serta dapat terus meningkatkan kinerjanya sesuai dengan ketentuan maupun prosedur yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

## **2) Anggaran**

Anggaran merupakan salah satu faktor penting dalam menunjang pencapaian program, rencana kerja, sasaran maupun target suatu organisasi. Berdasarkan hasil penelitian, anggaran merupakan hal yang sangat dibutuhkan dalam menjalankan roda maupun sistem pelayanan perizinan yang dilakukan oleh BPM Kota Batu. Tanpa adanya anggaran, otomatis kegiatan apapun dalam sebuah organisasi tidak dapat berjalan dengan semestinya karena anggaran merupakan salah satu hal vital yang sulit dipisahkan dari kebutuhan sebuah organisasi.

Berdasarkan hasil penelitian menyebutkan, Badan Penanaman Modal Kota Batu mendapat alokasi anggaran sebesar Rp. 4.991.185.876,- yang terdiri atas Belanja Tidak Langsung

(BLT) sebesar Rp. 2. 986.505.236,- dan Belanja Langsung (BL) sebesar Rp. 1. 924.680.640,- yang terbagi dalam:

1. Belanja Langsung urusan SKPD sebesar Rp. 575.825.640,- yang terdiri dari 3 program dan 12 kegiatan, diantaranya:
2. Belanja Langsung Urusan Wajib dan Pilihan sebesar Rp. 1.348.855.000,- yang dijabarkan dalam 4 Program 13 Kegiatan.

Berdasarkan pada uraian diatas, Tugas Badan Penanaman Modal dalam hal ini secara keseluruhan telah sangat tercukupi dengan adanya pembiayaan dalam proses pengelolaan semua bentuk pelayanan perizinan yang ada di Kota Batu, sehingga sangat minim sekali apabila BPM dalam hal anggaran mengalami kekurangan. Dibuktikan dengan sisa alokasi anggaran pada tahun 2016 sebesar Rp. 80.000.000,-.

#### **b. Analisis faktor-faktor penghambat**

Dalam sebuah proses implementasi kebijakan tidak selalu berjalan dengan lancar sebab adanya faktor yang menjadi penghambat. Pada proses implementasi kebijakan izin mendirikan bangunan terdapat 3 faktor penghambat, diantaranya:

- 1) Pelayanan yang diberikan oleh Badan Penanaman Modal Kota Batu khususnya pada Izin Mendirikan Bangunan (IMB), pada dasarnya sudah transparan, namun hal ini belum diikuti akuntabilitas secara baik dalam pelayanan masih terkesan adanya

diskriminasi atau adanya perbedaan. Transparansi dan akuntabilitas merupakan bagian dari prinsip dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*). Buruknya kinerja pelayanan publik selama ini antara lain disebabkan oleh penyelenggaraan pelayanan yang belum akuntabel dalam setiap penyelenggaraan pelayanan publik. Dimana BPM Kota Batu dalam memberikan pelayanan belum melaksanakan akuntabilitas secara baik dalam pelayanan.

- 2) Sedangkan hambatan yang ada didalam masyarakat sendiri yaitu masyarakat belum semuanya turut berpartisipasi dan sadar akan pentingnya pengurusan Izin Mendirikan Bangunan. Perlu diadakannya penyuluhan agar masyarakat menyadari pentingnya pengurusan IMB untuk mendirikan bangunan, setelah mengetahui fungsi dan tujuan adanya penerbitan Ijin tersebut yang merupakan salah satu peran masyarakat dalam ikut melakukan pengawasan sekaligus pengendalian terhadap kebutuhan pemukiman/ tempat/ lahan, terlebih di wilayah Kota Batu yang mulai padat karena banyaknya bangunan yang berdiri.
- 3) Hambatan selanjutnya yang dihadapi oleh Badan Penanaman Modal Kota Batu yaitu kurangnya sosialisasi yang dilakukan oleh pemerintah dalam hal ini Badan Penanaman Modal yang merupakan unsur pendukung Walikota dalam bidang perizinan. Namun, Dalam hal ini sosialisasi sudah dilakukan oleh BPM

hanya saja saat diadakannya sosialisasi tersebut masyarakat tidak sepenuhnya hadir sehingga masih banyak masyarakat yang tidak memahami proses izin mendirikan bangunan beserta sanksi apabila ada pelanggaran, maka dari itu masyarakat lebih memilih menggunakan jasa calo padahal biaya yang akan dibayarkan akan jauh lebih mahal dari pada saat mengurus IMB sendiri.